



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais

**A MILLENNIUM CHALLENGE CORPORATION E A  
REFORMA NO SISTEMA DE COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS**

**Danilo Barbosa Mendonça**

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do  
título de Especialista em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz

Brasília  
2015

## Resumo

O presente artigo trata da criação da mais recente agência americana de cooperação internacional para o desenvolvimento: a *Millennium Challenge Corporation* - MCC. Este trabalho analisa os antecedentes do surgimento da agência, partindo de uma recapitulação histórica sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, desde seu surgimento no pós-segunda guerra mundial, até os dias atuais e investiga os desdobramentos do processo contestatório (que ganha força com a consolidação do discurso desenvolvimentista no sistema internacional) no sistema de ajuda externa dos Estados Unidos. O autor identifica que esse processo contestatório aliado ao embate ideológico entre formuladores da política externa que defendiam o uso diplomático da cooperação internacional e os que defendiam sua desvinculação política se refletiu nas sucessivas tentativas de ajuste do sistema e culminou na criação da *Millennium Challenge Corporation*. Por fim, o texto descreve sua arquitetura - estruturada em resposta a um novo contexto sociopolítico - e os mecanismos institucionais adotados para mantê-la fiel à sua proposta de trabalhar exclusivamente com aspectos relacionados à promoção do desenvolvimento econômico de longo prazo.

## Abstract

This article deals with the creation of the most recent American international cooperation agency for development: the Millennium Challenge Corporation - MCC. This paper analyzes the background of the emergence of the agency starting from a historical review of aid, since its emergence in the post-Second World War to the present day and investigates the consequences of the contesting process (which is strengthened by the consolidation of the development discourse in the international system) in the U.S. foreign aid system. The author identifies that the contesting process coupled with the ideological clash between foreign policy makers who advocated in favor of the diplomatic use of aid and those defending its political disengagement was reflected in the form of successive attempts of tuning in the system, culminating in the creation of the Millennium Challenge Corporation. Finally the text describes its architecture - structured in response to a new socio-political context - and institutional mechanisms adopted to keep it true to its proposal which is to work exclusively with the promotion of long-term economic development.

**Palavras- chave:** Cooperação internacional para o desenvolvimento; assistência oficial ao desenvolvimento; desenvolvimento internacional; Millennium Challenge Corporation; Millennium Challenge Account.

## INTRODUÇÃO

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) pode ser definida como a transferência voluntária de recursos públicos por parte de um governo a países em desenvolvimento ou para agências multilaterais, em que a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar do país beneficiário devem ser um dos objetivos alegados pelo país doador<sup>1</sup>.

Após quase 70 anos, a CID se apresenta hoje bastante institucionalizada nas relações entre as nações. Mais do que isso, a ajuda de países ricos se configura atualmente como uma das principais fontes de recursos disponíveis para muitos países pobres.

A CID constituiu um componente importante no diálogo sobre desenvolvimento global e na ordem econômica internacional no período pós-Segunda Guerra. A cooperação teve uma contribuição significativa para o desenvolvimento das experiências dos países do Terceiro Mundo e formou o núcleo das relações Norte-Sul até meados de 1980.

O Plano Marshall (1947), foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial, podendo ser considerado como o primeiro projeto específico de cooperação entre um Estado soberano e independente e um conjunto de Estados soberanos e independentes, cujos pressupostos formaram a base da supremacia dos EUA no pós-guerra. O investimento americano, sob a forma de assistência técnica e econômica, permitiu reativar a economia dos países europeus.

Com o advento da Guerra Fria e a bipolarização do mundo entre os Estados Unidos e a União Soviética, a ajuda internacional para o desenvolvimento se consolida

---

<sup>1</sup> O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD ou DAC na sigla em inglês) é uma organização multilateral, inserida na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), dedicada ao surgimento e evolução das políticas de desenvolvimento internacional dos países integrantes. Como será explicado ao longo desse trabalho, CID é um conceito muito genérico, e muitos projetos podem receber ser justificados como integrantes da CID, a critério de cada governo. Com o objetivo de qualificar melhor esse conceito, a OCDE criou o termo “Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD)”. O CAD define AOD como: “Grants or loans to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients (developing countries) and to multilateral agencies which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms (if a loan, having a grant element of at least 25 per cent). <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#DAC> (acesso em 08/01/2015).

enquanto ferramenta estratégica de política externa. Praticamente a totalidade dos programas de auxílio externo empreendidos por essas nações estavam permeados por interesses diplomáticos, estratégicos, comerciais, entre outros. Ambas as potências utilizavam o auxílio externo como uma forma de garantir ou conquistar a “lealdade” de outras nações menores e menos desenvolvidas, demarcando, assim, suas áreas de influência.

No início dos anos 1960, os EUA já eram responsáveis por quase 50% da ajuda para o desenvolvimento global. Em que pese a importância dos Estados Unidos no sistema de cooperação internacional, são muitas as críticas externas e internas sobre a eficiência de seus programas: avanços pouco relevantes na meta da Organização das Nações Unidas (ONU) de destinar 0,7% do Produto Nacional Bruto (PNB) para a ajuda oficial ao desenvolvimento; o conflito de interesses, marcado pela crescente cobrança por uma maior ênfase em programas de desenvolvimento em um sistema notadamente marcado por interesses políticos e comerciais; a forte resistência interna à alocação de recursos públicos para a cooperação internacional dentro do congresso americano; a fragmentação do orçamento da CID entre diferentes níveis e órgãos do governo e a disputa interna de poder entre diversos departamentos e as agências oficiais de assistência internacional.

Outros desafios surgem com a frustração das promessas de uma ordem mundial mais justa e a constatação de indicadores sociais globais desfavoráveis, o que coloca em xeque a suposta capacidade de harmonizar a competição e a cooperação entre países inseridos em um modelo de produção capitalista. A partir desse momento, ganham cada vez mais espaço, estudos e teorias que buscam criar um arcabouço teórico com o intuito de derrubar o “discurso desenvolvimentista”, calcado em valores economicistas, etnocêntricos e ocidentais, que se impunha como universal a partir de regras definidas pelos países do Eixo Norte.

A partir de 2001, a ajuda externa norte-americana passa por mudanças e um esboço de reforma começa a ganhar corpo. Em 2002, o Presidente George W. Bush anuncia o *New Compact for development* e afirma que o combate à pobreza era um “imperativo moral” e que faria desse combate uma prioridade da política externa.

Em 2004 é criada a *Millennium Challenge Corporation* (MCC), uma nova agência oficial de cooperação que trouxe inovações na alocação dos recursos da cooperação e apresenta mecanismos institucionais que visam blindar eventuais tentativas de desvios de prioridade na condução de suas políticas orientadas à promoção do desenvolvimento internacional.

Este artigo discorre sobre o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento com foco no sistema de ajuda externa dos Estados Unidos e no contexto sócio-político que culminou na criação da nova agência MCC, bem como busca identificar qual é a sua agenda, suas prioridades, principais modalidades de ação e destinatários.

### **Os EUA e a cooperação internacional para o desenvolvimento**

A CID é um expediente recente na história das relações entre Estados independentes, ainda que tenha se tornado um elemento comum no sistema internacional. Muito embora nações ricas tenham, eventualmente, empreendido programas pontuais de ajuda humanitária, para Morgenthau (1962:301) o auxílio externo no formato de então se apresentava como “(a) *real innovation which the modern age has introduced into the practice of foreign policy*”.

A genealogia da CID remonta ao fim da Segunda Grande Guerra, que marca o surgimento de uma nova perspectiva sobre o desenvolvimento e a cooperação internacional. Em 1945 é assinada a carta de fundação da ONU com o objetivo declarado de manter a paz no mundo e promover a cooperação internacional na solução dos problemas econômicos, sociais e humanitários. A partir daí, diversas agências especializadas foram criadas no âmbito do sistema Onusiano. O surgimento da ONU foi fundamental para o processo de institucionalização da CID, visto que os países que assinaram a carta de fundação se comprometeram a trabalhar, entre outras coisas, pela promoção de um melhor padrão de vida no mundo e pelo desenvolvimento e progresso econômico e social, de forma cooperativa. A partir da criação da ONU, o desenvolvimento e a cooperação para o desenvolvimento passam a ser claramente entendidos como uma forma de contribuir para a segurança e manutenção da paz no mundo. Em 1946 foi criado o Banco Mundial para a

Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) com o objetivo de financiar a reconstrução e garantir o fluxo de investimentos privados para os países em desenvolvimento.

No ano de 1947 o governo dos Estados Unidos lançou o Programa de Recuperação Europeia – popularmente conhecido como Plano Marshall – que é considerado como o marco zero da cooperação internacional para o desenvolvimento da forma como a conhecemos hoje. O Plano, batizado com o nome do então Secretário de Estado dos EUA, George Marshall, surgiu em resposta ao avanço crescente da influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que havia acabado de absorver a Polônia, Romênia, Hungria e a Alemanha Oriental. Temendo a eminente adesão da Turquia e da Grécia ao bloco soviético, o governo norte-americano decidiu destinar recursos para a estabilização desses governos. A partir dessa experiência, Washington decidiu estender o apoio para toda a Europa, criando assim o Plano Marshall.

O Programa de Recuperação Europeia foi a principal estratégia americana para combater a ameaça do avanço do comunismo na Europa, com previsão de durar quatro anos com um orçamento de 13 bilhões de dólares. A assistência técnica e econômica norte-americana possibilitou a reativação da economia e a reconstrução dos países aliados europeus nos anos seguintes à Segunda Guerra. Com o início do Plano Marshall a França criou a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE<sup>2</sup>) para ajudar a administrá-lo.

Com o advento da Guerra Fria e a bipolarização do mundo entre os Estados Unidos e a União Soviética, a ajuda internacional para o desenvolvimento ganhou destaque como uma ferramenta de política externa. As duas superpotências utilizavam o auxílio externo como uma forma de garantir ou conquistar a “lealdade” de outras nações menores e menos desenvolvidas, demarcando, assim, suas áreas de influências. Com o início da revolução chinesa e da Guerra da Coreia, os EUA iniciaram a assistência para países asiáticos. A URSS, por sua vez, já prestava assistência para a Índia e outros países da região.

---

<sup>2</sup> Criada em 1948. Em 1961 seu nome foi reformulado para Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) e passou a aceitar membros não-europeus.

Quatro anos após o final da Segunda Guerra, os Estados Unidos já prestavam assistência financeira para a maioria dos países independentes em desenvolvimento. Em 1949 o presidente dos Estados Unidos Henry Truman fez um discurso fundamental para a legitimação da CID no sistema das relações internacionais. Neste discurso ele afirmou que o objetivo de todas as nações desenvolvidas deveria ser ajudar os povos desfavorecidos do mundo a se ajudarem, ou seja, criar condições para que os países pobres pudessem caminhar com as “próprias pernas”. Truman disse ainda que esta missão deveria ser um esforço coletivo e canalizado pela ONU e suas agências sempre que possível.

[...] Our aim should be to help free peoples of the world – through their own efforts – to produce more food, more clothing, more material for housing and more mechanical power to lighten their burdens. We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking [...] This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies wherever practicable [...] Only by helping the least fortunate of its members to help themselves can the human family achieve the decent, satisfying life that is the right of all people. (RIDDEL *apud* LUMSDAINE, 1993).

Com o acirramento da Guerra Fria e a sequência de processos de independência por parte de ex-colônias - que demandavam reparação econômica pelo período colonial - Washington passou a pressionar outros governos europeus a iniciar ou expandir programas próprios de cooperação internacional.

Apesar de o apelo do Presidente Truman ter encontrado eco nos demais países ricos, isso não significou um aumento imediato no montante de recursos destinado aos países subdesenvolvidos. Foi somente a partir da década de 50 que os níveis de ajuda oficiais para o desenvolvimento começaram a aumentar significativamente embora até metade da década, os Estados Unidos ainda fossem responsáveis por metade da ajuda oficial para o desenvolvimento no globo.

A pressão dos EUA, no entanto, não foi o único motivo que levou as nações europeias e o Japão a engrossarem o volume da ajuda externa para os países mais pobres. Todas as nações que hoje se configuram como os principais doadores do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, tiveram seus próprios antecedentes históricos que justificaram a existência e a manutenção desses programas em seus orçamentos. Apesar de alguns antecedentes comuns, cada Estado

teve justificativas (e interesses) únicas, que dificilmente conduziriam ao mesmo cenário caso tivessem ocorrido em outro local. Cada qual enxergava no auxílio externo oportunidades diferentes de concretizar seus interesses nacionais. Neste cenário, a cooperação adquire grande destaque, de tal forma que, mesmo economias ditas emergentes passaram a promover iniciativas do gênero.

Embora o discurso oficial dos EUA sempre ressaltasse o caráter moral e/ou humanitário de seus programas de ajuda externa, suas reais motivações envolviam interesses político-diplomáticos, como bem evidenciou Lancaster (2007:5):

Aid (...) began as temporary expedient of Cold War Diplomacy. It was not primarily an expression of altruism on the part of aid-giving countries. Nor was it driven mainly by commercial interests or a desire to spread capitalism. If there had been no Cold War threat, the United States – the first and, for most years, the largest aid-giving country - might never have initiated programs of aid.

Em uma espécie de efeito cascata, que Lancaster (2007) entende como uma lei da oferta e da procura, quanto maior o número de países que criavam programas próprios de ajuda internacional, maior era o número de países pobres que demandavam essa ajuda. Nessa lógica, quanto maior era o orçamento destinado à cooperação internacional, maior era também o esforço necessário para administrar esses recursos. Devido à complexidade crescente de administração, durante a primeira metade da década de 50 foram criadas as primeiras agências de cooperação internacional. As agências começaram a surgir nos países europeus e dez anos depois, praticamente todos os países desenvolvidos já tinham sua própria agência permanente.

Os anos 60 foram marcados também pelo estabelecimento da chamada Década do Desenvolvimento da ONU. No discurso de lançamento do projeto, o presidente dos EUA John F. Kennedy prometeu, usando a mesma retórica de Truman, fazer os maiores esforços para ajudar os países pobres a se ajudarem. Kennedy foi também o responsável por diversas iniciativas americanas no âmbito da cooperação



internacional, como o *Peace Corps*<sup>3</sup>, a Aliança para o Progresso<sup>4</sup> e o programa Alimentos para a Paz<sup>5</sup>.

A Década do Desenvolvimento estabeleceu uma meta para todos os países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento: 1% do PNB deveria ser destinado para a ajuda oficial para o desenvolvimento. Devido à crescente dificuldade dos países doadores em arcar com o peso crescente dos programas de ajuda externa em seus orçamentos domésticos, essa meta foi posteriormente reduzida para 0,7%.

Em 1961, com o objetivo de reorganizar o sistema de cooperação americano, o presidente Kennedy criou a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Em poucos anos, a USAID já administrava mais de 85% dos recursos para o desenvolvimento internacional americano.

A partir da década de 60, o sistema de ajuda internacional americano passou por diversas transformações, mas manteve seu caráter pendular, ora privilegiando o fomento ao desenvolvimento em países pobres, ora concentrando-se mais no caráter político-diplomático. De acordo com Lancaster e Dusen (2005), no que diz respeito ao caráter de promoção do desenvolvimento internacional, nos anos 60, a ajuda externa americana financiou muitos programas de equilíbrio de contas públicas, além de investir em infraestrutura, educação e saúde. Nos anos 70, a ajuda foi marcada por projetos que buscavam garantir as necessidades básicas dos mais pobres, por exemplo: acesso à água, moradia, combate à fome e saneamento básico. Na seguinte década, o auxílio americano focou a promoção do desenvolvimento econômico por meio de reformas políticas e investimentos no setor privado. Já nos anos 90, a política de ajuda americana refletia a crescente relevância das questões globais ou transnacionais, como a prevenção à epidemia de HIV/AIDS e a temática ambiental. Por fim, nos anos 2000 o mundo testemunhou ao vivo o ataque terrorista de 11 setembro. A partir desse momento, os Estados Unidos passaram a considerar o

---

<sup>3</sup> O *Peace Corps* é um programa americano que desenvolve trabalhos nas áreas de conhecimento, educação e treinamento em países em desenvolvimento, prestado por voluntários americanos. [www.peacecorps.gov](http://www.peacecorps.gov)

<sup>4</sup> Programa de cooperação decenal lançado em 1961. Tinha como objetivo estimular o desenvolvimento econômico, social e político da América Latina.

<sup>5</sup> Criado pelo presidente Eisenhower em 1954. Nos anos 1960 o programa se transformou ao trabalhar mais estreitamente com o Programa Mundial de Alimentação da ONU (WFP).

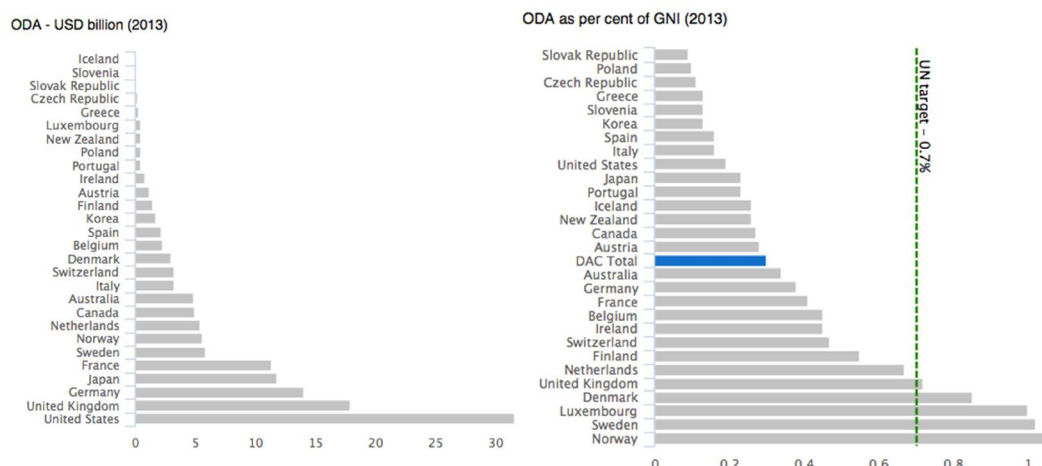
fortalecimento democrático em países instáveis como uma prioridade em sua política de ajuda externa.

Nada disso, no entanto, significa que interesses diplomáticos tenham sido eventualmente postos de lado na atuação americana na área da cooperação internacional. Muito pelo contrário. Se é verdade que, em alguns momentos, houve um interesse legítimo em promover transformação social para a população mais carente do globo, ainda assim, possíveis vantagens diplomáticas geralmente estiveram adjacentes e sempre foram fatores levados em consideração nos processos decisórios.

### **Crise de legitimidade da ajuda externa para o desenvolvimento**

Em que pese a relevância da CID enquanto ferramenta de auxílio aos objetivos de política externa norte-americanos, o apoio interno ao dispêndio de recursos públicos para, supostamente, promover o bem-estar de povos fora das fronteiras sempre esteve longe de ser unanimidade. Na realidade, o engajamento americano em iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento é controverso e enfrenta diversas críticas. Muitos questionam a real capacidade da CID (não apenas dos programas americanos, mas de um modo geral) de atingir os objetivos a que se propõe, uma vez que existe uma percepção latente da opinião pública e de especialistas nacionais e internacionais sobre a ineficácia dos programas e mecanismos criados com o intuito de assegurar o sucesso das iniciativas de desenvolvimento.

Até mesmo a suposta posição de liderança americana enquanto maior doador é questionável de acordo com o modelo ou critério adotado. Partindo-se de uma análise feita com base no volume bruto de recursos transferidos, temos um cenário onde os Estados Unidos ainda se configuram como o principal financiador da cooperação para o desenvolvimento no mundo. Se adotarmos o critério do volume de ajuda oficial como porcentagem do PNB, o cenário é completamente diferente do anterior, com os Estados Unidos abaixo até mesmo da média da OCDE. O gráfico abaixo ilustra essa comparação.



Fonte: <http://www.compareyourcountry.org/oda?cr=20001&cr1=oced&lg=en&page=0> . Acesso em 01/02/2015.

Outra crítica diz respeito ao entendimento sobre o que seria o desenvolvimento objeto dessa cooperação internacional. Investimentos em infraestrutura, reformas no sistema judiciário, construção de escolas, fortalecimento da democracia, programas de microcrédito, serviços de controle de natalidade, perdão de dívida externa ou o envio de especialistas em tratamento de AIDS, todas essas atividades podem ser justificadas pelos gestores do desenvolvimento como etapas necessárias na direção de um futuro mais promissor para determinada sociedade. A tabela a seguir permite observar a multiplicidade de setores contemplados com Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, bem como sua distribuição entre os anos 2009 e 2013:

<b>Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) bruta em milhões de dólares</b>					
<b>Sector</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<u>I. Social Infrastructure &amp; Services</u>	65765,2	64632,34	68978,57	66862,84	70896,78
<u>II. Economic Infrastructure &amp; Services</u>	25970,27	30677,12	30683,44	37892,51	40193,58
<u>III. Production Sectors</u>	12829,16	12950,38	15798,24	16372,34	14958,35
<u>IV. Multi-Sector / Cross-Cutting</u>	13883,12	21186,14	18237,7	18943,84	18496,39
V. Total Sector Allocable (I+II+III+IV)	118447,71	129446,03	133697,84	140071,51	144545,
VI. Commodity Aid / General Prog. Ass.	10099,43	6883,79	6514,66	7001,7	10785,25
<u>VII. Action Relating to Debt</u>	2747,37	4868,55	4521,16	3203,18	4217,25
<u>VIII. Humanitarian Aid</u>	11307,57	13393,11	12777,77	13115,84	15351,83
<u>IX. Unallocated / Unspecified</u>	12957,3	12866,01	15102,36	14617,77	15743,22
<b>Total (V+VI+VII+VIII+IX)</b>	<b>155559,39</b>	<b>167457,49</b>	<b>172613,8</b>	<b>178010,01</b>	<b>190642,6</b>

Fonte: CAD/OCDE (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE5#>). Acesso em 21/03/2015.

De acordo com Moraes (2006), o termo desenvolvimento foi inicialmente utilizado para descrever o processo por meio do qual um país não industrializado poderia alcançar o mesmo nível de industrialização das nações do chamado primeiro mundo. A sucessão de países empobrecidos por seu passado colonial que conquistaram sua independência neste mesmo período, veio consolidar de vez o discurso sobre um mundo “em desenvolvimento.”

A rigor, desenvolvimento é uma reencarnação - ou uma ressignificação - de temas e problemas que eram ainda mais antigos na história da economia política. Progresso material e, mais emblematicamente, claro, “riqueza das nações” já eram os objetos, por excelência, da economia política clássica. Mas a reencarnação toma nova forma, em contexto tão rico, com a ascensão de um novo *hegemon* e a invasão da cena internacional por algumas dezenas de “jovens países” constituídos pela descolonização do pós- guerra. (MORAES, 2006, p. 38)

Ou nas palavras de Black (2003):

Así nació el impulso para el desarrollo internacional, un concepto que aunaba el fervor ideológico con las nociones más convencionales de inversión y transformación tecnológica, una iniciativa de la que el interés estratégico y económico de Estados Unidos y sus aliados era una parte fundamental. (BLACK, 2003:25).

Desenvolvimento se torna, então, um tema tão familiar quanto controverso nos dias de hoje. Em 1949, quando o presidente Truman afirmou em seu primeiro discurso que os benefícios do progresso científico e industrial deveriam estar disponíveis para as regiões subdesenvolvidas, o conceito de desenvolvimento foi institucionalmente construído e incorporado à agenda da cooperação internacional.

A introdução do desenvolvimento na proposta de cooperação internacional ocorre após a Segunda Guerra Mundial, no âmbito do ideário da ajuda internacional e da noção de que seria necessário, no caso das nações mais atrasadas, um empreendimento coletivo por parte da comunidade internacional. (NASCIMENTO, 2007. p. 26)

Em função da multiplicidade de estágios e definições que o termo desenvolvimento pode englobar, é importante destacar que estes são sempre instituídos sob a perspectiva de um determinado pensamento, discurso ou grupo de interesse. Essa amplitude de escopo acabou contribuindo para que o desenvolvimento fosse, durante muito tempo, considerado um sinônimo de crescimento econômico ou de progresso. O crescimento econômico apresentava-se, então, como um estágio prévio, uma

condição *sine qua non* para se obter o status de país desenvolvido, de acordo com um modelo definido segundo parâmetros do sistema capitalista. No entanto, Celso Furtado (1964) já alertava que esse crescimento não oferecia garantias de que seus benefícios seriam socializados e não assegurava as condições necessárias para o estabelecimento de melhorias significativas no padrão de vida das classes mais marginalizadas. Na grande maioria das vezes, acaba apenas reforçando a concentração de renda nas mãos de uma pequena classe abastada e aumentando o abismo que separa os mais ricos dos mais pobres.

A crescente perda de legitimidade do discurso desenvolvimentista, que recebeu a alcunha de “crise do desenvolvimento”, é resultante da incapacidade das políticas adotadas pelos países donatários e pelas organizações multilaterais de eliminar ou mesmo atenuar as assimetrias entre as nações do Eixo Norte e Sul e, principalmente, da conclusão quase unânime de estudiosos do desenvolvimento, que afirmam que a diferença entre ricos e pobres não para de crescer em todo o mundo.

Com a frustração das promessas de uma ordem mundial mais justa e com indicadores que colocam em xeque a suposta capacidade de harmonizar a competição e a cooperação entre países inseridos em um modelo de produção capitalista, ganham cada vez mais visibilidade, estudos e teorias que buscam criar um arcabouço teórico com o intuito de derrubar o “discurso desenvolvimentista”.

Em consonância com essa constatação, Black (2003) afirma que o desenvolvimento é um tema contraditório e que acaba por reforçar a mesma pobreza que almejava erradicar. Segundo ela, muitas das ações propostas para comunidades carentes sob o pretexto do desenvolvimento, são intencionalmente desenhadas para viabilizar investimentos que não fazem mais do que criar dividendos para as nações doadoras. Uma das formas de concretizar essa “camuflagem de interesses” seria, por exemplo, a geração de empregos em países pobres, que puxam as estatísticas nacionais para cima e são apresentadas pelas agências de desenvolvimento como resultados positivos, mas que, na realidade, se configuram como subempregos com baixíssimos salários e péssimas condições de trabalho e que geram lucros e vantagem competitiva para empresas multinacionais com origem no próprio país doador.

La ironía de estos proyectos es que se justifican en nombre del ‘desarrollo’. Este término amorfo cubre un montón de actividades tanto de medios como de fines, pero incluye indudablemente proyectos de infraestructura. En muchos sentidos, estos proyectos son emblemáticos del desarrollo: sus símbolos, sus indicadores, sus declaraciones de fe y, en algunos casos, sus conocidísimos proyectos innecesarios. La esencia del “desarrollo”, como entiende el término la mayoría de la gente, debería ser combatir la pobreza. Sin embargo, muchos de estos proyectos afectan negativamente a los pobres e infligen pobreza a otros que no eran pobres anteriormente. (BLACK, 2003:19).

Esta também é a visão de Rist (2003) ao afirmar que todas as iniciativas empreendidas em nome do desenvolvimento conduziram a um cenário de expropriação material e cultural. Para ele, a pobreza nada mais é do que uma construção social. A definição de pobreza como carência de recursos econômicos, automaticamente deslegitima definições diferentes, adotadas por outras sociedades que não a associam à escassez de bens materiais. Ainda de acordo com o mesmo autor, a consolidação da “hegemonia do desenvolvimento” só foi possível após a consolidação da ideia de subdesenvolvimento. A partir da universalização do modo de vida ocidental como o ápice do progresso humano, este se impôs como uma meta que deveria ser almejada por todas as nações. Rist também destaca que a oferta abundante de bens materiais e a produção de exclusão social e concentração de renda, nada mais são do que a verdadeira “natureza do desenvolvimento”.

Milani (2007), por sua vez, alega que a imposição de um modelo único de desenvolvimento, calcado nas experiências e nos interesses dos países de primeiro mundo, acaba por estabelecer metas irreais para os países donatários e aprofundar ainda mais a dependência desses estados. Milani reforça o argumento de Rist (2003) sobre a dicotomia entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento quando questiona:

O desenvolvimento não se nutre de uma visão segundo a qual as sociedades tradicionais deveriam seguir um caminho preciso de modernização de seus padrões de desenvolvimento? [...] O desenvolvimento enquanto valor universal não seria determinista nas etapas que os diferentes países deveriam seguir para atingir o padrão dos países desenvolvidos? O desenvolvimento e o subdesenvolvimento não seriam, de fato, as duas faces de Jânus, ou seja, os dois lados de um mesmo processo global e histórico de desenvolvimento? Ou seja, desenvolvimento e subdesenvolvimento não seriam estruturas parciais mas interdependentes que conformam um mesmo sistema? (NASCIMENTO *apud* MILANI, 2007:37).

Para Costa (2004), o ideal de solidariedade atrelado ao discurso do desenvolvimento não se concretiza no plano material visto que o conceito, as etapas e as regras para atingí-lo são determinados pelas nações centrais do sistema capitalista e sempre definidos a partir do contexto histórico atual desses países, geralmente, sem levar em consideração a realidade, necessidades e anseios dos países-alvo das ações de desenvolvimento – que não passariam de meros sujeitos passivos do processo.

[...]a noção de desenvolvimento vem sendo mantida na agenda política das agências internacionais desde o pós-guerra: num primeiro momento, atreladas à reconstrução dos países atingidos pela guerra, Num segundo momento, este termo veio carregado de ideias e ações intervencionistas, resultado de movimentos emancipatórios das ex-colônias e também da Guerra Fria, especialmente nos Estados Unidos. E finalmente, numa perspectiva mais recente, o termo desenvolvimento vem sendo entendido simplesmente como um processo que envolveria diferentes atores sociais na busca de emancipação de suas situações marginais (COSTA, 2004: 194).

De fato, após setenta anos de vigência de um discurso do desenvolvimento calcado em valores etnocêntricos, ocidentais e que se impôs como universal a partir de regras definidas pelos países do Eixo Norte, os avanços se mostraram quase insignificantes e as promessas de um mundo melhor para todos, que sempre nortearam a pauta do desenvolvimento, frustradas.

Esta universalização se tornou possível a partir da construção do conceito de desenvolvimento/subdesenvolvimento, que acabou por impor ao mundo um modelo único de prosperidade elevando o padrão de vida capitalista ocidental à condição de meta a ser perseguida, porém dificilmente alcançada por países ainda no início do ciclo de progresso determinado pelos países que já se encontram neste patamar.

Outro dado interessante, diz respeito à percepção da ineficácia dos programas e mecanismos internacionais criados com o intuito de assegurar o sucesso das iniciativas de desenvolvimento. O grande e crescente número de críticos aos modelos de desenvolvimento defendidos pelas agências de desenvolvimento e por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), apontam um descontentamento geral, e fazem eco às vozes das comunidades supostamente beneficiadas mas que apresentam um sentimento coletivo de frustração frente aos pífios resultados alcançados pelas promessas de desenvolvimento.

Uma análise sobre o processo histórico da cooperação internacional revela o grande distanciamento entre o discurso e a prática nas rotinas dos projetos que visam promover a melhoria das condições de vida dos povos mais pobres e também evidencia quem são os principais atores – entre eles, os Estados Unidos - que ditam as regras e atrelam o destino de milhões de pessoas ao seu próprio interesse.

Diversos questionamentos surgem sobre a real capacidade da cooperação para o desenvolvimento proporcionar melhorias sustentáveis na qualidade de vida de outros povos. Muitos foram os erros do passado e o fim da ajuda pública para o desenvolvimento já foi anunciado diversas vezes, porém a concretização de sua extinção nunca estava tão longe da realidade.

### **Reformas no sistema de ajuda externa dos Estados Unidos**

A ambivalência entre promoção do desenvolvimento e fins diplomáticos tem sido, desde sempre, uma característica marcante do sistema de cooperação internacional dos EUA. O peso de um e de outro tem variado ao longo da história, com períodos de forte ênfase no caráter desenvolvimentista sendo sucedidos por uma proeminência do caráter diplomático, e assim por diante. A avaliação de Lancaster, no entanto é que, ainda que os gestores da ajuda externa sempre tenham utilizado o desenvolvimento internacional para legitimar a própria continuidade dos programas de ajuda, estes dificilmente teriam se perpetuado caso não fossem permeados também de utilidades diplomáticas.

The combination of diplomacy and development as the most prominent purposes of US aid was no accident of history. It was the result of the peculiarities of US domestic politics: the specially controversial nature of foreign aid, both on the right and left of the American political spectrum, and its usefulness to both; the struggle between diplomatic and development interests over the purposes of aid – the later strengthening over time but never strong enough alone to carry forward aid appropriations year after year; and the nature of American political institutions, which tended to amplify controversies involving foreign aid. (LANCASTER, 2007:62).

Se a “disputa” entre finalidades humanitárias (desenvolvimento) e políticas (diplomacia) tem se mostrado acirrada no bojo das arenas decisórias da burocracia americana, uma segunda “quebra de braço” – também inerente ao processo de



desenvolvimento da ajuda externa norte americana – tem ainda mais relevância: a continuidade ou o fim da ajuda.

A resistência enfrentada pelo presidente Truman para a aprovação do Plano Marshall pelo congresso já insinuava que o caminho diante dos entusiastas do auxílio externo não seria fácil. Mesmo que o congresso tenha considerado as questões humanitárias e as vantagens comerciais atreladas ao Plano, este só foi aprovado devido ao risco representado pelo avanço comunista no mundo. Ainda assim, mesmo no auge da guerra fria, em 1953, o presidente Eisenhower tomou posse com a intenção de fazer cortes nos programas de ajuda externa por convicção pessoal e de sua equipe sobre a baixa efetividade dessas iniciativas, uma vez que a ameaça comunista havia se intensificado, e não retraído, apesar dos esforços americanos.

Nesse momento de baixo entusiasmo com a ajuda externa, começou a ganhar força o argumento de que o problema não estava na ajuda em si, mas na forma como a ajuda estava estruturada. Foi nesse contexto, que a teoria do desenvolvimento econômico<sup>6</sup> do pesquisador Walter Rostow ganhou destaque e deu um novo sopro de vida à ajuda externa. A partir de então a política de ajuda americana foi reorientada e passou a priorizar programas de assistência econômica a países pobres, com base na crença de que, livres da pobreza, não teriam mais motivação para uma aliança com os comunistas. Essa reorientação culminou na criação de novas instituições com foco na gestão do auxílio externo e na promoção do chamado “desenvolvimento de longo prazo”, através da concessão de empréstimos com condições facilitadas para países pobres.

Em 1961, John Kennedy assume a presidência com o objetivo declarado de revigorar a ajuda externa americana. Já no discurso de posse, Kennedy assume um compromisso com o desenvolvimento internacional e decreta os anos 60 como a década do desenvolvimento. Talvez a realização mais importante de Kennedy na área de ajuda externa tenha sido a criação da poderosa *United States Agency for International Development* (USAID) em 1961. A nova agência surgiu a partir da unificação de outras duas agências, sendo relativamente independente do governo

---

<sup>6</sup> Essa teoria apontava o capital, isoladamente, como o mais importante fator de crescimento. Já o desenvolvimento seria marcado por diversas etapas subsequentes, que deveriam ser galgadas uma após a outra. O estágio inicial seria marcado pelas chamadas “sociedades tradicionais”, que se desenvolveriam até atingir o ápice, tornando-se, então, sociedades de consumo de massa.

federal e responsável pela implementação de programas de assistência técnica, econômica e humanitária em todo o mundo. Pouco menos de dois anos após sua criação, a USAID já enfrentava críticas sobre seus poucos resultados e o congresso promoveu cortes recorrentes no orçamento da ajuda externa ao longo da década.

Em meados de 1960, a estrutura do auxílio externo americano já se encontrava extremamente fragmentada. Além da USAID - que atuava simultaneamente em frentes diversas tais como promoção do crescimento econômico, educação, desenvolvimento agrário, saúde, planejamento familiar, promoção da democracia, prevenção de conflitos e assistência humanitária em desastres naturais - existiam três programas bilaterais de grande porte<sup>7</sup> e a agência ainda enfrentava negociações com o Departamento de Estado a respeito dos países que seriam beneficiados com recursos. Também era recorrente a USAID gerenciar recursos e programas de outros órgãos, como era o caso do Departamento de Agricultura, Tesouro e o equivalente ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

Alguns anos mais tarde, por conta do agravamento das críticas sobre os programas de ajuda, tanto o presidente Lyndon Johnson como seu sucessor, Richard Nixon, encomendaram relatórios sobre as perspectivas dos programas americanos de ajuda internacional. Ambos os relatórios chegaram a uma mesma recomendação: os Estados Unidos deveriam aumentar os recursos destinados a instituições multilaterais, como uma forma de garantir o caráter desenvolvimentista dos projetos. Nixon reagiu rápido e propôs o fechamento da USAID e a criação de três novas agências governamentais. Felizmente para a agência, o congresso considerou a proposta excessivamente radical e a vetou.

No ano de 1973, com os EUA envolvidos na guerra do Vietnã, o congresso volta a pressionar os gestores da ajuda externa e altera por lei a orientação da cooperação americana para o desenvolvimento. A partir desse momento, os programas deveriam priorizar investimentos em atendimento das necessidades básicas da população mais carente dos países subdesenvolvidos. Esse novo ajuste na política externa foi bem recebido pela opinião pública interna, que acompanhava – graças à ampla cobertura dos meios de comunicação - com grande consternação o sofrimento de milhares de

---

<sup>7</sup> Os programas eram o Development Assistance (DA), Security Supporting Assistance (SSA) e o Food Aid.

peessoas em decorrência de secas, alagamentos e fome em regiões miseráveis pelo mundo afora. A atenção que o sofrimento internacional despertou no grande público se traduziu em um aumento do orçamento americano para a ajuda ao desenvolvimento, em geral, e na ajuda humanitária<sup>8</sup>, em particular.

Vendo-se continuamente criticada e até mesmo na iminência de ser fechada, a USAID se movimenta e busca se profissionalizar. Os administradores da USAID tinham clareza que frequentemente eram julgados por não serem capazes de proporcionar melhorias na qualidade de vida de um determinado país, quando, na verdade, esse país havia sido selecionado com base em sua relevância política. Nesse sentido, a agência aperfeiçoou seus mecanismos de gestão, aumentou a autonomia de seus agentes lotados em campo e passou a exercer pressão para aumentar a quantidade de recursos alocados com base em critérios relacionados ao desenvolvimento dos países beneficiados, em vez de critérios diplomáticos.

A eleição do presidente Jimmy Carter em 1977, trouxe para a política externa norte-americana uma inédita ênfase em direitos humanos. Isso impactou também a contribuição americana para instituições multilaterais, especialmente o Banco Mundial, que a partir daquele momento, deveria levar o respeito aos direitos humanos como um condicionante para aprovação de empréstimos. Como em diversas outras oportunidades, o fator desenvolvimento e diplomacia se confundem ao passo que os EUA adotam alguma flexibilidade nessa regra, de acordo com a relevância do país solicitante para os interesses de Washington.

Implementar uma política externa focada em direitos humanos, no entanto, não foi o único desafio do presidente Carter na área de desenvolvimento internacional. No final da década de 70, o congresso americano, mais uma vez se manifesta e um senador, motivado por sua insatisfação com um sistema considerado por ele excessivamente fragmentado e obsoleto, propõe a criação de uma nova agência chamada *International Development Cooperation Agency* (IDCA). A proposta do senador Humphrey previa a centralização de praticamente todo o sistema de CID sob a administração direta da IDCA, com seu diretor subordinado diretamente ao

---

<sup>8</sup> É considerada ajuda humanitária a assistência prestada a países ou regiões em resposta a grandes desastres ou crises. Tem o objetivo de aliviar o sofrimento da população atingida, mas não necessariamente solucionar a questão. Ao contrário da ajuda ao desenvolvimento, a ajuda humanitária tem um caráter temporário.

presidente, como uma forma de conferir unidade e poder, aumentando consequentemente o caráter desenvolvimentista da ajuda americana. Uma versão “light” da agência chegou a ser criada em 1977, mas devido à sua irrelevância, a agência foi fechada durante a administração Clinton.

Além de mudanças no paradigma desenvolvimentista, os anos 70 também representaram um período de transformação no papel exercido pelas ONGs no sistema de CID. As ONGs passaram a ter cada vez mais reconhecimento e se consolidaram enquanto peças fundamentais do processo de cooperação internacional, deixando de ser simplesmente militantes e passando, inclusive, a produzir análises visando influenciar as políticas públicas e, até mesmo, implementar projetos desenhados e financiados pela USAID.

No final da década de 80, o congresso inicia uma nova tentativa de reformular a política externa para o desenvolvimento americana e tenta reduzir o escopo de atuação da USAID para apenas quatro: desenvolvimento econômico; redução da pobreza; desenvolvimento sustentável e fortalecimento político. Embora o projeto do congresso mais uma vez não tenha logrado apoio suficiente, se mostrava urgente o aumento da eficiência e dos resultados da CID norte-americana.

O sistema de cooperação dos Estados Unidos também não atravessou a década de 90 isento de críticas. Em 1994 a USAID estremeceu diante da tentativa do Departamento de Estado de absorver alguns órgãos do governo - entre eles a USAID – com a justificativa de maior coordenação, racionalidade e prestação de contas. A questão chegou até o congresso mas, graças a resistência ferrenha da USAID e da falta de apoio do presidente Bill Clinton, a iniciativa não logrou êxito.

Algum tempo depois, uma nova proposta de reformulação entrou em pauta. Dessa vez, no entanto, o foco não estava exatamente sobre a orientação da política externa, mas sim sobre a estrutura do orçamento da ajuda internacional americana como um todo. De acordo com o projeto, o orçamento deveria reagrupar os recursos - que eram pulverizados entre diversas agências e órgãos - em pacotes temáticos como, por exemplo, uma única rubrica para projetos relacionados com HIV/AIDS. Essa alteração implicaria que os órgãos teriam que “disputar” recursos para seus programas entre si. Devido à grande animosidade gerada, a proposta não vingou.

O ataque terrorista às torres gêmeas em 11 de Setembro acabou por aumentar o apoio dos governantes e da opinião pública à ajuda externa, ao ser associado às consequências da pobreza no mundo. O entendimento geral era que a pobreza e a desigualdade produziam um terreno fértil para a organização de atividades terroristas e, portanto, o auxílio a Estados falidos deveria ser interpretado como de interesse comum. Neste cenário favorável a uma nova tentativa de reorganização do sistema de ajuda externa, o presidente George W. Bush anunciou no ano seguinte a criação da *Millennium Challenge Corporation* (MCC), uma nova agência de cooperação internacional focada exclusivamente no financiamento do desenvolvimento internacional.

### ***A Millennium Challenge Corporation***

A criação da *Millennium Challenge Corporation* é o episódio mais recente no histórico de reformas de um dos sistemas de auxílio internacional mais complexos e fragmentados do mundo (LANCASTER e DUSEN, 2005). Essa alteração na arquitetura da CID americana foi, em grande parte, uma consequência do descontentamento de burocratas da área com a atuação da USAID, considerada lenta, pesada demais e acima de tudo, ineficiente.

A MCC nasceu em resposta a intensos debates intelectuais sobre o papel do auxílio ao desenvolvimento no mundo que se intensificaram no final da década de 90 e moldaram o panorama da ajuda externa nos anos 2000. O relatório “*Shaping the 21<sup>st</sup> Century: the contribution of Development Cooperation*”<sup>9</sup>, publicado pela OCDE em 1996, apontava temas e termos que viriam a formatar o pensamento dominante entre os países doadores na década seguinte. Um dos principais objetivos do relatório era contrastar as principais lições aprendidas após 50 anos de cooperação para o desenvolvimento com as práticas atuais, visando constranger as grandes potências, como um meio de forçá-las a agir.

O documento da OCDE estabelecia 7 aspectos principais que constituíam entraves para o desenvolvimento no mundo. A assembleia da ONU, realizada em 2000, incorporou várias orientações presentes no relatório da OCDE e lançou neste mesmo

---

<sup>9</sup> Disponível em <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>. Acesso em 22 de fevereiro de 2015.

ano a Declaração do Milênio. Esta conclamava todas as nações do planeta a erradicar a pobreza extrema e, mais especificamente, reduzir pela metade o número de pessoas vivendo com uma renda inferior a um dólar por dia, até o ano de 2015. Com o intuito de coordenar os esforços e medir os avanços, a ONU estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>10</sup>.

A partir da ampla aceitação dos ODMs, uma série de iniciativas foram empreendidas com o intuito de garantir que recursos fossem disponibilizados para financiar a concretização desses objetivos. Diversos relatórios e conferências tinham como questão central a criação de estratégias para que os países doadores se esforçassem para atingir a meta de 0,7% do PNB para o auxílio internacional.

Durante um discurso em 2002, o ex-presidente George W. Bush anunciou que o combate à pobreza era um imperativo moral e que faria dele uma prioridade da política externa norte-americana. Para alcançar este desafio, o presidente propôs um novo pacto pelo desenvolvimento<sup>11</sup>, que consistia em um aumento da responsabilidade de nações ricas e pobres, sem distinção e de um elo entre maiores contribuições por parte das nações desenvolvidas e maior responsabilidade por parte das nações em desenvolvimento.

Na mesma oportunidade, Bush anunciou a criação de um fundo batizado de *Millennium Challenge Account*. Os recursos desse fundo aumentariam o núcleo de assistência ao desenvolvimento americano em 50% nos três anos seguintes ao anúncio - resultando em um aumento anual de 5 bilhões de dólares - e serviriam para dar suporte aos Objetivos do Milênio. Com a responsabilidade de gerenciar esses recursos, seria criada a MCC. Ainda antes da formalização da MCC, a casa branca concedeu ao “desenvolvimento internacional” o status de prioridade de política externa ao lado da promoção da democracia e da defesa. Em janeiro de 2004 e com um forte apoio bipartidário, o congresso aprovou a criação da MCC<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Os objetivos são: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade na infância; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Fonte: [www.pnud.org.br/odm](http://www.pnud.org.br/odm). Acesso em 17 de dezembro de 2014.

<sup>11</sup> *New Compact for development*.

<sup>12</sup> Apesar da criação de uma nova agência concebida para ser mais moderna, e da considerável sobreposição de objetivos, a USAID continuou (e continua) ativa. Como as finalidades diplomáticas

A MCC é gerenciada por um CEO <sup>13</sup> e conta também com um conselho de administração composto pelo secretário de Estado, pelo secretário do Tesouro, pelo representante da agência americana para o comércio (*Office of the United States Trade Representative* - USTR), pelo administrador da USAID, pelo próprio CEO da MCC e por quatro membros do setor privado, nomeados pelo presidente dos Estados Unidos com o consentimento do senado. O secretário de Estado é o presidente do conselho e o secretário do tesouro é o vice-presidente.

Segundo definição institucional, “a MCC é uma agência de ajuda externa inovadora e independente com foco na redução da pobreza global através da promoção do crescimento econômico” <sup>14</sup> e que trabalha com base em cinco princípios fundamentais, a saber:

- Prosperidade e desenvolvimento sustentável exigem boa governança, fortes medidas anticorrupção, políticas econômicas sólidas, investimentos em saúde e educação e especial atenção para questões como a igualdade de gênero e proteção ambiental.
- A assistência dos EUA será mais eficaz e terá maior impacto nos países em desenvolvimento que implementam políticas que refletem esses valores.
- Os países receptores precisam apropriar-se da concepção e implementação dos programas de desenvolvimento como forma de aumentar suas chances de sucesso.
- Os países receptores também precisam ser responsabilizados pelos resultados destes programas e sofrer as consequências de ter o auxílio reduzido caso os programas não atinjam os objetivos previstos.
- A ajuda ao desenvolvimento deve, fundamentalmente, oferecer um forte incentivo para que os países criem um quadro institucional, a infraestrutura e as condições regulatórias necessárias para estimular o crescimento econômico

---

da ajuda externa são importante demais para serem descartada da agenda da política exterior americana, os idealizadores da MCC concluíram que era mais razoável criar um novo organismo - já à luz da nova realidade da CID - do que apostar em uma mudança “cultural” na USAID da noite para o dia.

<sup>13</sup> *Chief Executive Officer*. Denominação comumente adotada para designar o ocupante do cargo máximo de empresas ou corporações nos Estados Unidos. Poderia ser substituída por “presidente” para efeitos didáticos.

<sup>14</sup> <https://www.mcc.gov/pages/about>. Acesso em 20 de março de 2015.

e permitir o fortalecimento do setor privado, de modo a diminuir significativamente a necessidade de assistência externa ao longo do tempo.

A abordagem da MCC pode de fato ser considerada inovadora dentro do sistema de ajuda internacional americano ao adotar um processo seletivo baseado em indicadores mensuráveis e comparáveis entre si. Esses indicadores são mantidos por entidades independentes do governo federal e têm sua evolução acompanhada anualmente pelo conselho de administração.

Como a proposta da corporação é atuar exclusivamente em prol do desenvolvimento internacional, os critérios adotados no processo seletivo servem para desestimular eventuais conflitos de interesses e garantir que os países são beneficiados de acordo com os valores e critérios estipulados. A tabela a seguir apresenta os indicadores de elegibilidade adotados pela MCC no ano de 2014:

MCC Selection Criteria		
Ruling Justly	Investing In People	Encouraging Economic Freedom
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Civil Liberties</li> <li>• Political Rights</li> <li>• Control of Corruption</li> <li>• Government Effectiveness</li> <li>• Rule of Law</li> <li>• Freedom of Information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Immunization Rates</li> <li>• Public Expenditures on Health</li> <li>• Primary Education Expenditure</li> <li>• Girl's Education               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primary Education Completion (Lower Income Countries only)</li> <li>- Secondary Education Enrollment (Lower Middle Income Countries only)</li> </ul> </li> <li>• Child Health</li> <li>• Public Expenditure on Primary Health               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Child Health</li> <li>- Natural Resource Protection</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Business Start-up</li> <li>• Land Rights and Access</li> <li>• Trade Policy</li> <li>• Regulatory Quality</li> <li>• Inflation</li> <li>• Fiscal Policy</li> <li>• Access to Credit</li> <li>• Gender in the Economy</li> </ul>

Fonte: <https://assets.mcc.gov/reports/report-fy2014-afr.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2015.

A cada ano, a MCC faz um levantamento de países que se enquadram em seus critérios de renda *per capita*<sup>15</sup> e que estão legalmente aptos a receber recursos dos Estados Unidos. Após essa pré-seleção, a agência define quais serão os critérios e indicadores adotados naquele ano e divulga uma lista com os países elegíveis a partir

<sup>15</sup> A renda per capita de um país é obtida a partir da soma dos salários de toda a população dividida pelo número de habitantes.



de uma metodologia definida previamente e do desempenho de cada um deles nos indicadores estipulados.

A concessão de recursos, entretanto, não é automática. Uma vez considerados “aptos” pelo conselho de administração, os países presentes na lista e que têm interesse em acessar esse recurso devem apresentar uma proposta construída pelo próprio demandante em parceria com a sociedade civil, onde são apresentadas as dificuldades enfrentadas pelo país e quais são as respostas apresentadas pelo projeto submetido à análise. Os projetos devem contemplar as áreas de infraestrutura, agricultura e irrigação, acesso à água potável e saneamento básico, educação e questões fundiárias. Infraestrutura e agricultura têm sido os setores com mais recursos disponibilizados. Uma vez aprovado, um acordo de cinco anos (denominado pacto ou *compact* em inglês) é firmado entre a MCC e o governo estrangeiro.

Mesmo depois de aprovados, os projetos podem ser suspensos ou até cancelados caso a MCC considere que a implantação não está fluindo conforme o estipulado no pacto. O objetivo dessa medida é criar incentivos para que o governo beneficiado continue direcionando esforços para implementar os programas de maneira satisfatória sob o risco de perder os recursos.

Além de financiar projetos propostos por países elegíveis, a *Millennium Challenge Corporation* trabalha com outra linha de ação, que visa prestar uma espécie de consultoria para auxiliar países não elegíveis a identificar gargalos para o crescimento econômico e adotar medidas que visem fortalecer as políticas públicas e instituições locais, de forma que, com essas medidas, eles possam ser enquadrados como elegíveis em futuros processos seletivos da agência.

É importante destacar que o auxílio da MCC é fornecido sob a forma de subvenções não-condicionadas, o que significa que os países beneficiados não precisam devolver o recurso e nem são obrigados a usar o financiamento para adquirir bens ou serviços americanos. Como já foi visto anteriormente, a concessão de empréstimos condicionados ou com condições “facilitadas” são expedientes usualmente adotados por programas de cooperação internacional em todo o mundo.

Em consonância com seu discurso de agência moderna e profissionalizada a MCC se propõe a adotar diversas ferramentas de gestão que visam garantir uma boa

governança institucional e que são tradicionalmente mais comuns em grandes multinacionais do que em órgãos públicos. Entre outros instrumentos gerenciais, a MCC adota uma gestão baseada em resultados, ciclos completos de acompanhamento e avaliação, feedback contínuos de projetos, indicadores de performance, além de assumir publicamente um compromisso com a transparência e prestação de contas.

Em seu primeiro ano de operação, a MCC selecionou 17 países. Esse número cresceu até atingir o patamar de 29 países selecionados em 2014 (dos quais 2 não foram capazes de executar seus respectivos projetos). A imagem abaixo permite uma visão geral sobre a distribuição geográfica dos países selecionados pela MCC no ano de 2014.



Fonte: <https://assets.mcc.gov/reports/report-fy2014-afr.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2015.

Já a tabela a seguir apresenta uma lista com todos os países que firmaram pactos com a MCC em 2014, bem como os respectivos valores destinados a cada um deles:

PACTOS FIRMADOS PELA MCC EM 2014			
País	U\$ (em milhões)	País	U\$ (em milhões)
<b>Tanzania</b>	\$69.454,60	<i>Zambia</i>	\$35.475,80
<b>Morocco</b>	\$65.016,40	<i>Malawi</i>	\$35.070,00
<b>Cabo Verde</b>	\$64.851,20	<i>Namibia</i>	\$30.447,80
<b>Indonesia</b>	\$60.000,00	<i>Benin</i>	\$30.181,00

<b>Senegal</b>	\$54.000,00	<i>Jordan</i>	\$27.510,00
<b>Ghana</b>	\$53.628,90	<i>Mongolia</i>	\$26.900,20
<b>Georgia</b>	\$52.717,90	<i>Moldova</i>	\$26.200,00
<b>Burkina Faso</b>	\$48.094,40	<i>Honduras</i>	\$20.401,50
<b>El Salvador</b>	\$44.956,70	<i>Armenia</i>	\$17.655,00
<b>Mozambique</b>	\$44.790,50	<i>Nicaragua</i>	\$11.270,30
<b>Mali</b>	\$43.559,70	<i>Madagascar</i>	\$8.559,50
<b>Philippines</b>	\$43.391,00	<i>Vanuatu</i>	\$6.540,40
<b>Lesotho</b>	\$35.804,60	<b>TOTAL</b>	<b>\$680.265,90</b>

Fonte: <https://assets.mcc.gov/reports/report-fy2014-afr.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2015.

Uma análise a respeito dos países beneficiados é interessante, pois demonstra de certa forma como o discurso da MCC se traduz na prática. Estudiosos familiarizados com o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento dos Estados Unidos serão capazes de perceber que os países listados acima não são o “público-alvo tradicional” da CID de Washington.

Com o intuito didático de ilustrar esse argumento, a tabela abaixo permite um comparativo entre os *Top Ten* (em recursos disponibilizados) da MCC e do sistema de ajuda externa americana como um todo. O ano de 2012 foi adotado como referência por conta da dificuldade em encontrar dados consolidados mais atuais (valores arredondados).

10 maiores recebedores de assistência da MCC em 2012 (em milhões)		10 maiores recebedores de assistência americana global <sup>16</sup> em 2012 (em milhões)			
País	Econômica	País	Econômica	Militar	Total
<i>Tanzania</i>	U\$69.813	<i>Afghanistan</i>	U\$3.100.000	U\$8.200.000	U\$11.300.000
<i>Morocco</i>	U\$69.750	<i>Israel</i>	0	U\$30.000	U\$3.000.000
<i>Ghana</i>	U\$54.700	<i>Iraq</i>	U\$1.200.000	U\$13.000	U\$2.500.000
<i>Senegal</i>	U\$54.000	<i>Pakistan</i>	U\$1.400.000	U\$700	U\$2.100.000
<i>Mozambique</i>	U\$50.692	<i>Egypt</i>	U\$ 200	U\$1.300.000	U\$1.400.000
<i>Burkina Faso</i>	U\$48.094	<i>West Bank/Gaza</i>	U\$800	0	U\$800

<sup>16</sup> Para formar essa tabela, foi somado o valor total dos recursos transferidos pelos Estados Unidos sob a rubrica de ajuda oficial no ano de 2012. Esses recursos foram provenientes de fontes diversas tais como o Departamento de Estado, a USAID, o Tesouro, o Departamento de Agricultura, o Departamento de Saúde, entre outros.

<i>El Salvador</i>	U\$46.094	<i>Colombia</i>	U\$ 600	U\$200	U\$800
<i>Mali</i>	U\$46.081	<i>Jordan</i>	U\$400	U\$300	U\$800
<i>Philippines</i>	U\$43.391	<i>Kenya</i>	U\$700	0	U\$700
<i>Georgia</i>	U\$39.530	<i>Ethiopia</i>	U\$700	0	U\$700
<b>Total</b>	<b>U\$522.145</b>	<b>Total</b>	<b>U\$5.703.400</b>	<b>U\$9.544.200</b>	<b>U\$20.303.700</b>

Fonte: Elaboração do autor a partir de informações disponíveis em <https://assets.mcc.gov/reports/report-fy2012-afr.pdf> e [https://eads.usaid.gov/gbk/data/fast\\_facts.cfm](https://eads.usaid.gov/gbk/data/fast_facts.cfm). Acesso em 10 de março de 2015.

Apesar do presidente Bush ter anunciado a meta de ampliar a ajuda americana em 50% entre 2004 e 2006, o congresso não foi complacente com esse propósito e tem aprovou orçamentos significativamente inferiores ao solicitado. No ano de 2004 o orçamento aprovado para a MCC foi de apenas 650 milhões de dólares - um valor consideravelmente abaixo da meta de 5 bilhões de dólares/ano. No orçamento seguinte, apesar do governo ter enviado um pedido de 2.5 bilhões, o valor aprovado pelo congresso foi de apenas 1.5 bilhão<sup>17</sup>. No ano de 2006<sup>18</sup> o orçamento da MCC atingiu o valor de 1.7 bilhões, sendo esse o mesmo valor aprovado para 2007<sup>19</sup>. Nesse cenário, parecia que uma trajetória de alta estava se consolidando, no entanto, em 2008, o orçamento inverteu a tendência de alta e dos 2.25 bilhões solicitados - primeira vez que a proposta era inferior a 3 bilhões - o congresso aprovou 1.2 bilhão de dólares. A partir de 2009 – conforme demonstra a tabela abaixo - a proposta de orçamento enviada pela Casa Branca vem diminuindo enquanto o valor aprovado se mantém estável.

<b>ORÇAMENTO MCC (em milhões de dólares)</b>							
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Solicitado</b>	U\$2,250	U\$1,430	U\$1,280	U\$1,130	U\$898	U\$898	U\$1.000
<b>Aprovado</b>	U\$875	U\$1,110	U\$898	U\$898	U\$853	U\$898	

Fonte: <http://www.cgdev.org/blog/mcc-could-see-budget-boost-fy2015>. Acesso em 25 de março de 2015.

<sup>17</sup> Fonte: [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A41379-2004Dec6\\_5.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A41379-2004Dec6_5.html). Acesso em 25 de março de 2015.

<sup>18</sup> Fonte: <http://kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-millennium-challenge-corporation-mcc-and-global-health/>. Acesso em 25 de março de 2015.

<sup>19</sup> Fonte: <http://kff.org/global-health-policy/fact-sheet/the-millennium-challenge-corporation-mcc-and-global-health/>. Acesso em 25 de março de 2015.

Em que pesem as dificuldades relacionadas ao orçamento consideravelmente abaixo das expectativas e alguns percalços iniciais, em pouco mais de 10 anos, a MCC tem conquistado credibilidade e logrado bons resultados. De acordo com um estudo divulgado em 2006<sup>20</sup>, os países financiados pela corporação tinham obtido resultados 25% superiores aos apresentados antes da criação da corporação. Esse resultado passou a ser chamado de “efeito MCC”.

A MCC tem conseguido apresentar resultados positivos e criar credibilidade apesar das adversidades que enfrenta. O inovador “modelo de negócios” adotado pela agência tem se mostrado eficiente para garantir a sua continuidade em um ambiente político-institucional cada vez mais fragmentado e, conseqüentemente, competitivo. Seus mecanismos institucionais também parecem ter sido eficientes até o momento para minimizar a influência política sobre a alocação de seus recursos, o que pode ser considerado inédito em um organismo americano de ajuda externa do porte da MCC.

A *Millennium Challenge Corporation* tem sido considerada por especialistas como uma aposta acertada do governo americano até agora. No histórico da CID americana, no entanto, as tempestades costumam ser muito mais frequentes que as calmarias. O passado indica que a jovem agência deverá enfrentar turbulência no futuro e precisará continuar mostrando a que veio.

## **Conclusão**

O histórico da CID comprova seu uso frequente como instrumento político para forjar alianças, expandir a influência política, promover o comércio e o investimento externo e, assim, projetar poder globalmente. Para Lafer (2001, p.90), política externa visa “traduzir necessidades internas em possibilidades externas, ampliando o poder de controle do país sobre o seu destino”.

Com base na premissa de que o auxílio externo se constitui hoje um arranjo de relações institucionalizadas entre nações no sistema internacional (processo decisório, agenda, mecanismos de avaliação, métodos de gestão dos projetos, etc.), constata-se a extrema relevância em compreender os aspectos que permitiram que

---

<sup>20</sup> Can Foreign Aid Create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation. 2006.

uma ferramenta de política externa, desconhecida há setenta anos, tenha se tornado, hoje, singular nas relações diplomáticas e políticas.

Na condição de pioneiro da CID “moderna” e principal responsável por sua consolidação no sistema internacional, os Estados Unidos ocupam um papel de destaque, já que ajustes em sua política externa para o desenvolvimento internacional geralmente tem potencial para afetar todo o sistema. O movimento mais recente nesse sentido foi a criação de uma nova agência de cooperação em 2004.

Criada em resposta a um contexto sócio-político cada vez mais crítico para com as finalidades ambíguas dos programas e expedientes tradicionais da cooperação para o desenvolvimento, o grande forte da MCC parece ser sua capacidade de emular a eficiência e independência de um organismo privado mesmo estando inserido em um ambiente dominado por lógicas políticas e historicamente controverso, como é o caso do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Esse relativo sucesso da MCC, no entanto, não significa que sua atuação esteja acima de críticas. Até mesmo a aura de entidade “desideologizada” e imune a influências diplomáticas - um dos principais ativos da corporação - pode ser contestada quando, por exemplo, identificamos que alguns indicadores adotados em seus processos seletivos são fornecidos por instituições fortemente identificadas com ideologias conservadoras, como é o caso da *The Heritage Foundation* e do próprio Banco Mundial. Os ideais da MCC também podem ser considerados extremamente úteis aos interesses americanos, como é o caso da opção da agência em trabalhar desenvolvimento a partir de uma perspectiva de crescimento econômico baseada no princípio do livre mercado, na redução da presença do Estado e no fortalecimento do setor privado. Embora não seja possível prever o resultado da adoção dessas políticas, o fato é que essas ideias estão longe de ser consenso entre especialistas e são velhas conhecidas dos países que dependem de recursos internacionais.

O processo de reforma da cooperação internacional para o desenvolvimento traz mudanças relevantes no peso das prioridades de política externa dos EUA ao elevar o status do desenvolvimento dentro do sistema. Isso não significa que outros interesses tenham se tornado menos importantes. Embora a MCC traga elementos inovadores, essas inovações são concentradas no caráter gerencial, conferindo mais governança,

modernização de processos gerenciais e administrativos, além da implementação de estratégias para garantir mais eficiência e *accountability*<sup>21</sup>.

Esse artigo não pretende esgotar a análise crítica sobre a atuação da MCC, mas sim explicar e refletir sobre o processo de reforma de CID americano, abrindo caminho para que outros pesquisadores possam se aprofundar ainda mais nessa questão.

---

<sup>21</sup> Termo sem correspondente exato em português. Pode ser entendido como prestação de contas.

## Referências bibliográficas

Agency Financial Report Fiscal Year 2012. Disponível em <https://assets.mcc.gov/reports/report-fy2012-afr.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2015.

Agency Financial Report Fiscal Year 2014. Disponível em <https://assets.mcc.gov/reports/report-fy2014-afr.pdf>. Acesso em 17 de janeiro de 2015.

BLACK, Maggie. Que és el desarrollo internacional. Barcelona, Intermón Oxfam, 2003, 183 p.

MCC Could See a Budget Boost for FY2015. Disponível em <http://www.cgdev.org/blog/mcc-could-see-budget-boost-fy2015>. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.

COSTA, Maria Conceição da. Cooperação Internacional, desenvolvimento e ciência na periferia. V 22, n 2, p. 191 – 204. Julho/Dezembro. Bragança Paulista: Horizontes, 2004.

FURTARDO, Celso. Development and Underdevelopment. Berkeley: University of California Press. 1964.

HEWKO, John. Millennium Challenge Corporation: Can the Experiment Survive?: Washington: Carnegie Papers n. 109, 2010.

IANNI, Octávio. A era do globalismo. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IGLESIA G., Manuel. El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo. Madri: UCM, 2005.

JOHNSON, Doug e ZAJONC, Tristan. Can Foreign Aid Create an Incentive for Good Governance? Evidence from the Millennium Challenge Corporation. Disponível em [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=896293](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896293). Acesso em 2 de fevereiro de 2015.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001, 126 p.

LANCASTER, Carol. Foreign aid: diplomacy, development, domestic politic. Chicago: University of Chicago Press, 2007.

LANCASTER, Carol e DUSEN, Ann Van. Organizing U.S. foreign aid: confronting the challenges of the twenty-first century. Washington: Brookings Institution Press, 2005.



MILANI, Carlos Roberto Sanchez. Multilateralismo, Cooperação Internacional e Desenvolvimento. Notas sobre mesa redonda realizada na Escola de Administração da UFBA. Salvador, 2007.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez e CRUZ, María Gabriela Gildo de La Cruz (Org.) A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México. Salvador: EDUFBA, 2010. 459 p.

MORAES, Reginaldo Correa de. Estado, desenvolvimento e globalização. São Paulo: UNESP, 2006.

MORGENTHAU, Hans. A Political Theory of Foreign Aid. American Political Science Review, 1962,

NASCIMENTO, Harley Henriques do. Relações internacionais e cooperação norte-sul: impacto das agências não governamentais de cooperação internacional no sistema de gestão das organizações da sociedade civil no estado da Bahia. Salvador: UFBA, 2007. Mimeo.

RIDDELL, Roger C., Does foreign aid really works? Oxford University Press. New York, 2007.

RIST, Gilbert. The History of Development: From Western Origins to Global Faith, Expanded Edition, London: Zed Books, 2003

The Washington Post. Nuts and Bolts of Bill. Disponível em [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A41379-2004Dec6\\_5.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A41379-2004Dec6_5.html). Acesso em 25 de março de 2015.